

УДК 321.01:314.74

ТРУДОВА МІГРАЦІЯ: СУТНІСТЬ І ЗАСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Мельниченко О. А.,

*д.держ.упр., проф., професор кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;*

Удовиченко Н. М.,

*к.держ.упр., доцент кафедри медицини, організації та економіки охорони здоров'я
Харківський національний медичний університет,
м. Харків*

Забезпечено подальший розвиток тлумачення поняття “трудова міграція”. У межах традиційних методів конкретизовано перелік засобів реалізації державної політики щодо трудових мігрантів.

Ключові слова: державна політика, трудова міграція, механізми, методи, засоби, поняття.

Melnychenko O. A.,

*Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor,
Full Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA;*

Udovychenko N. M.,

*Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor of Department of Medicine,
Organization and Economy of Healthcare, Kharkiv National Medical University,
Kharkiv*

LABOR MIGRATION: ESSENCE AND MEANS OF STATE POLICY IMPLEMENTATION

Further development of ‘labor migration’ concept interpretation is provided. Within the framework of traditional methods, a list of means for implementing the state labor migrant policy has been specified.

Key words: state policy, labor migration, mechanisms, methods, means, concepts.

Працездатне населення прагне покращання власного життя та добробуту власної родини, що найчастіше стає можливим завдяки реалізації власних професійних і особистих якостей під час роботи за найманням. Однак далеко не всіх влаштовують умови (передусім фінансові) їхньої праці, а тому шукають “кращої долі” на чужині, поповнюючи лави заробітчан. “Оскільки ринок неспроможний упорядкувати рух трудових мігрантів і захистити їхні інтереси за кордоном, то міжнародні міграційні процеси потребують регулювання з боку держав, що беруть участь в обміні трудовими ресурсами” [1]. Проте збереження значної кількості наявних (за експертними оцінками, їхня кількість “коливається в межах від 5 до 7 млн осіб” [20, с. 4]) і потенційних (“43 % респондентів розглядають можливість пошуку роботи за кордоном” [15]) заробітчан серед наших співвітчизників наочно свідчить про доволі низьку результативність діяльності держави в цій сфері, тим самим зумовлюючи актуальність цього дослідження.

Різні аспекти міграції трудових ресурсів стали наріжним каменем дисертаційних досліджень таких науковців, як С. Братков, Н. Вавришук, М. Відякіна, А. Гайдуцький, Д. Голобородько, О. Голубник, О. Горобець, Т. Драгунова, С. Западнюк, Н. Звірид, А. Капітанчук, Ч. Качурець, О. Кислицина, А. Корчевська, І. Куревіна, І. Лапшина, О. Леоненко, І. Майданік, А. Мозоль, І. Ольшевська, О. Пелех, Я. Петрова, С. Пугач,

О. Романець, Т. Романюк, С. Сидоренко, С. Слабінська, Р. Стаканов, М. Стасюк, А. Чайка-Петегирич, П. Шушпанов, Б. Юськів та ін. Окремо слід виділити тих (О. Бандурка, Ю. Гаврушко, О. Горбань, О. Довжук, Е. Дробко, Т. Жовківська, С. Кривчук-Новак, О. Кузьменко, О. Малиновська, О. Нагорнова, С. Науменко, М. Ніколайчук, А. Платонов, О. Поліщук, Я. Полянська, А. Прокопюк, С. Саїв, В. Снігур, В. Столбовий, А. Супруновський, Н. Тиндик, Т. Цуркан, С. Чехович, О. Шевченко та ін.), хто безпосередньо вивчав проблему реалізації державної політики щодо трудових мігрантів.

Попри це науковці зберігають інтерес до даної проблематики, зокрема: Т. Віцінець – вдосконалено механізми регулювання міграційних процесів [5]; М. Касьянова – вивчено та проаналізовано діяльність міжнародних організацій із питань міграції й захисту прав працівників-мігрантів; досліджено основні напрями і підходи до державного регулювання цієї сфери, проаналізовано міжнародні акти щодо робітників-мігрантів і системи міжнародних договорів із питань трудової міграції [11]; А. Мартинов – розглянуто особливості ризиків і відповідних стратегій реагування Європейського Союзу (ЄС) на виклики міграції [16]; О. Плячко – наведено основні положення правового регулювання умов праці працівників – мігрантів із країн – членів ЄС [25]; О. Риндзак – доповнено типову класифікацію форм міжнародної економічної і політичної інтеграції в системі чинників державної міграційної політики [28].

Метою статті є розроблення рекомендацій з удосконалення державної міграційної політики. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) забезпечити подальший розвиток тлумачення поняття “трудова міграція”; 2) у межах традиційних методів конкретизувати перелік засобів реалізації державної політики щодо трудових мігрантів.

Проблематика трудової міграції не є новою для сучасної науки. Попри це донині відсутній усталений понятійний апарат. При цьому науковці виділяють такі сутнісні ознаки поняття “трудова міграція”: об’єктивний, системний соціально-демографічний [23, с. 6] чи соціально-економічний процес [37, с. 8]; добровільне [12, с. 16], постійне, тимчасове [7, с. 8; 8, с. 6; 23, с. 6; 29, с. 30; 35, с. 24; 36, с. 89; 37, с. 8], сезонне, легальне чи нелегальне [36, с. 89] переміщення [2, с. 9; 3, с. 120; 8, с. 6; 9, с. 63; 12, с. 16; 13, с. 12; 14, с. 8; 10, с. 7; 24; 27, с. 1000; 29, с. 30; 33, с. 85; 35, с. 24; 36, с. 89; 38]; перерозподіл [24, с. 99]; переселення [29, с. 30]; виїзд [22, с. 5]; працездатне населення [7, с. 8; 8, с. 6; 12, с. 16; 13, с. 12; 35, с. 24; 38], робоча сила, працересурсний потенціал [29, с. 30], трудові ресурси [19, с. 7]; зміна місця роботи [10, с. 85]; урахування часових параметрів та ознак легальності [12, с. 16]; чинники різноманітного змісту [37, с. 8], у т. ч. економічного характеру [13, с. 12; 38; 40]; норми міграційної поведінки [9, с. 63]; вплив на динаміку соціальної структури та статусних характеристик різних прошарків населення; характер і ступінь розвитку соціально-економічних відносин у районах прибуття й вибуття мігрантів [14, с. 8]; реалізація відповідних інтересів [12, с. 16]: працевлаштування [3, с. 120; 7, с. 8; 19, с. 7; 35, с. 24; 37, с. 8], продаж праці [39, с. 13], вигідніше використання власної робочої сили [2, с. 9; 8, с. 6; 9, с. 63; 23, с. 6; 27, с. 1000]; заробітки [22, с. 5; 39, с. 13; 40], підвищення рівня життя [9, с. 63; 27, с. 1000], набуття статусу постійного жителя країни прибуття [22, с. 5], забезпечення відповідного економічного циклу відтворення, задоволення потреб [29, с. 30; 37, с. 8].

При цьому дискусійними вбачаються окремі положення пропонованих тлумачень цього поняття: 1) визначаючи як суб’єктів трудової міграції “лю-

дей” [10, с. 85], “населення” [23, с. 6], “індивідів” [9, с. 63; 27, с. 1000], “фізичних осіб” [7, с. 8; 14, с. 8; 35, с. 24], “громадян” [35, с. 89], “економічно активне населення” [2, с. 9; 24, с. 99], тим самим пропонують ті категорії, які певною мірою є ширшими, аніж “працевдатне населення”; 2) украї проблематичним є суміщення збереження робочого місця (статусу “зайнятого” [31, с. 287]) і працевлаштуватись в іншому населеному пункті (у т. ч. за кордоном), а також тривале перебування в іншому населеному пункті “без зміни постійного місця проживання” [7, с. 8; 27, с. 1000; 35, с. 24]; 3) “пошук роботи” [2, с. 9; 12, с. 16; 14, с. 8; 33, с. 24; 35, с. 89] є лише проміжною, а не кінцевою метою трудової міграції; тимчасові та сезонні трудові мігранти можуть набувати такого статусу на термін, менший “за рік” [13, с. 12]; 4) “зміна місця роботи” [31, с. 287] й “переміщення індивідів у просторі” [27, с. 1000] пов’язані як із трудовою міграцією, так і з рухом трудових ресурсів у межах одного населеного пункту.

Проведені узагальнення публікацій [4; 6; 21; 24; 30; 32; 34] і результати власних досліджень [18] за даною проблематикою дозволяють стверджувати, що реалізація державної політики щодо трудових мігрантів передбачає використання відповідних методів і засобів регуляторного впливу:

– *адміністративних*: установлення лімітів і квот на в’їзд (виїзд) трудових мігрантів; збільшення квот для працевлаштування українців у тих країнах, з якими договори вже укладено (передусім для кваліфікованих фахівців) між-державні угоди; контроль зовнішньої міграції робочої сили; упорядкування процесу виїзду з України трудових мігрантів; нагляд і контроль за виконанням законодавства в міграційній сфері; примусове видворення іноземців та осіб без громадянства; примусове проведення медичного обстеження; адміністративні стягнення, дисциплінарні стягнення та стягнення, що накладаються в адміністративному порядку на юридичних осіб; адміністративне затримання; примусження; захист працівників від необґрунтованих звільнень, неповної офіційної зайнятості та застосування жорсткої системи важелів і механізмів інтенсифікації праці; посилення контролю за неухильним дотриманням законодавства про охорону праці на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від підпорядкування та форми власності; виявлення і припинення діяльності фірм, котрі працевлаштовують громадян України за кордоном, не маючи на це дозволу; недопущення встановлення привілеїв чи обмежень стосовно мігрантів за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками; боротьба з проявами ксенофобії та расизму; видання ваучерів і віз іноземним громадянам для праці в Україні; ліцензування кількості та якості посередницьких фірм, що займаються працевлаштуванням за кордоном;

– *економічних*: розроблення системи зарахування часу роботи за кордоном у трудовий стаж; запровадження митних пільг для трудових мігрантів на ввезення інвестиційних товарів; надання дозволу на безмитне ввезення з-за кордону основних засобів для організації власної справи; надання пільг мігрантам, які вкладають валютні заощадження у розвиток малого бізнесу; збереження можливості вільної конвертації валют; бюджетне фінансування проведення заходів із протидії нелегальній міграції; встановлення пільгових тарифів на інвалютні перекази трудових мігрантів; створення вигідних умов для спрямування грошових переказів, що надходять в Україну від трудових мігрантів через систему банківських установ під контролем НБУ, узгодження цього процесу зі страховим пенсійним законодавством; створення системи

акумулювання і залучення коштів мігрантів до інвестиційного процесу; надання можливості мігрантам здійснювати пенсійні внески в Україні;

– *нормативно-правових*: Конституція України, кодекси України; закони України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України; накази й розпорядження Міністерства закордонних справ України, Державної міграційної служби України, інших центральних органів державної влади, проведення експертизи законодавчих і нормативних актів економічно розвинених країн; ратифікація більшості основних міжнародних документів у сфері трудової міграції (у т. ч. протидії примусовій праці); визначення можливостей упровадження міжнародного досвіду в регулюванні соціально-трудових відносин в Україні; приєднання до відповідних конвенцій Міжнародної організації праці з питань захисту прав працівників-мігрантів, статей Європейської соціальної хартії (оновленої); удосконалення законодавчого регулювання міграційних питань, насамперед трудової і вимушеної міграції, міграції у формі малого прикордонного руху, виїзду з України громадян України, в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства з метою працевлаштування, навчання, відпочинку, запровадження інститутів допоміжного та тимчасового захисту;

– *організаційних*: ведення реєстраційних обліків трудових мігрантів, які працюють за межами України; створення агентств із працевлаштування українських громадян за кордоном; переговори з країнами-реципієнтами, особливо тими, у яких сконцентровано основні потоки міграції, про підписання міждержавних угод про взаємне визнання стажу; моніторинг міжнародних угод; організація структурних осередків влаштування вимушених мігрантів; організація необхідних санітарно-епідеміологічних умов для мігрантів; обстеження житлових, службових, виробничих та інших приміщень, території і земельних ділянок, що використовуються для розміщення та проживання (перебування) мігрантів; перевірка звернень громадян; планування демографічного, економічного та соціального розвитку території; робота з неурядовими організаціями з питань міграції; розроблення міграційних програм; проведення інформаційних кампаній щодо стимулювання імміграції робочої сили; розгортання співробітництва з міграційними службами інших держав; підготовка кадрів для роботи з мігрантами; легалізація закордонної трудової діяльності громадян України через укладення відповідних міждержавних угод; спрощення процедур надання адміністративних послуг населенню; координація зусиль і ресурсів під час проведення заходів з упорядкування трудової міграції; проведення регулярних конференцій і семінарів, упровадження навчальних програм і програм обміну досвідом у цій царині; розширення системи міждержавних договорів про взаємне працевлаштування громадян та соціальний захист їх, зокрема укладення договорів про працевлаштування українських спеціалістів з країнами Азії та Африки; реалізація положень про взаємне визнання дипломів про вищу освіту, а також середню спеціальну освіту шляхом розроблення окремих договірно-правових актів; спрощення процедур стосовно руху капіталів і трудових ресурсів; упровадження посад аташе з питань трудової міграції в дипломатичних і консульських представництвах за кордоном у країнах, де перебуває значна кількість українських мігрантів; розповсюдження інформації (рекламно-інформаційні буклети, спеціальні телепередачі, цільові випуски газет, спеціальні лекційні заняття у ВНЗ) щодо чинної системи міждержавних угод про працевлаштування, законодавства України та країн-реципієнтів у сфері трудової міграції та регу-

лювання ринку праці в цілому, а також можливості отримання допомоги з боку українських дипломатичних установ під час перебування за кордоном; вивчення й упровадження світового досвіду організації міжнародної міграції трудових ресурсів, захисту інтересів мігрантів та ефективного використання їхніх грошових трансфертів і отриманих доходів в Україні;

– *соціально-психологічних*: активізація почуття патріотизму і причетності; формування української національної ідеї, гордості за Українську державу, що протидіятиме еміграційним настановам; заохочення до повернення на Батьківщину; покращання умов для отримання доходів і проведення дозвілля; збереження національних, родинних та інших традицій; формування в сучасного покоління нових соціальних, моральних і національних цінностей; підвищення законослухняності й соціальної відповідальності трудових мігрантів; моральне стимулювання; відновлення сімейних цінностей, збереження морального здоров'я сім'ї, підвищення свідомого батьківства й запобігання соціальному сирітству; сприяння поліпшенню іміджу України як привабливого місця для життя населення та ведення бізнесу.

Водночас потребує додаткових пояснень позиція окремих науковців стосовно засобів реалізації державної політики щодо трудових мігрантів, зокрема віднесення до переліку окремих завдань: “удосконалення фінансових важелів через діяльність ЄБРР; запровадження системи платності з боку іноземних фірм, які запрошують українських трудових мігрантів; регулювання оплати за посередницькі послуги агенцій із працевлаштування” [34, с. 18–19]; “захист національного ринку праці; створення умов для скорочення еміграційних і збільшення реєміграції; формування міграційного законодавства” [4, с. 12]; “активне сприяння з боку органів державної влади та місцевого самоврядування самозайнятості трудових мігрантів, відкриття власної справи, малого підприємництва, організації фермерських господарств; захист прав трудових мігрантів, забезпечення сприятливих умов для легалізації їх працевлаштування” [24, с. 99]; “організація забезпечення формування міжрегіональної та селищно-міської міграції; систематизація імміграційного контролю для забезпечення державних інтересів; створення нормативної бази для правового регулювання міграції, її потоків, облаштуваності мігрантів; створення моделі розвитку міграційних процесів з обліком особливості соціально-економічного й політичного становища” [32, с. 11–12]; “посилення соціального захисту трудящих-мігрантів – громадян України, які працюють за кордоном; проведення політики превентивних заходів щодо запобігання нелегальним трудовим міграціям; формування привабливого внутрішнього ринку праці” [26]).

На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку поняття “трудова міграція”, яке слід тлумачити як тимчасове переміщення працездатного населення в інші населенні пункти (у т. ч. за кордон) задля отримання вищих трудових доходів і самореалізації. Реалізація державної політики щодо трудових мігрантів передбачає використання комплексу методів і засобів регуляторного впливу. Подальші наукові розвідки мають бути зосереджені на розробленні рекомендацій з удосконалення механізмів державної міграційної політики.

Список використаних джерел

1. Актуальные проблемы миграционной политики в СССР // Проблемы демографической политики в социалистическом обществе: тез. науч. конф. М., 1982. 119 с.
2. Білик О. М. Мобільність в системі людського капіталу: методика оцінювання та напрями активізації: автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.09.01 “Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика”. Київ, 2009. 20 с.

3. Блюк Н. Термінологія та понятійна характеристика трудової міграції населення в Україні // Митна справа. 2015. № 2. С. 118–124.
4. Бублій М. П. Державне регулювання зовнішньої міграції робочої сили в Україні: автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління”. Харків, 2008. 21 с.
5. Виценец Т. Н. Механизм регулирования миграционных процессов // Актуальні проблеми економіки. 2015. № 5. С. 346–350.
6. Гарна-Іванова І. О. Форми та методи міграційного контролю в Україні // Наше право. 2014. № 5. С. 81–85.
7. Дробко Е. В. Удосконалення механізмів державного управління у сфері зовнішньої трудової міграції громадян України: автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління”. Львів, 2011. 23 с.
8. Звірід Н. В. Статистична оцінка інтенсивності міграції робочої сили (на прикладі Західного регіону України): автореф. дис. ... к.ю.н.: спец. 08.00.10 “Статистика”. Київ, 2011. 20 с.
9. Зовнішні трудові міграції населення України/за ред. Е. М. Лібанової, О. В. Позняка. Київ: РВПС України НАН України, 2002. 206 с.
10. Ионцев В. А. Международная миграция населения: теория и история изучения. М.: Диалог-МГУ, 1999. 367 с.
11. Касьянова М. М. Формування міграційного законодавства щодо українських трудових мігрантів у кінці XX – початку XXI ст. // Гілея: наук. вісн. 2016. Вип. 104. С. 201–206.
12. Кислицина О. В. Міжнародна трудова міграція в умовах глобалізації: автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.00.02 “Світове господарство і міжнародні економічні відносини”. Донецьк, 2011. 20 с.
13. Коданьоне К. Опыт иммиграционной политики Италии и некоторые уроки для России // Русский архипелаг. URL: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/wold/kodanione-politic>.
14. Майданік І. П. Трудові міграції у період трансформації соціально-економічних відносин в Україні: автореф. дис. ... к.соціол.н.: спец. 22.00.03 “Соціальні структури та соціальні відносини”. Харків, 2007. 19 с.
15. Майже половина молодих українців хоче працювати за кордоном // Тиждень.ua. URL: <http://tyzhden.ua/News/65946>.
16. Мартинов А. Міграційна політика Європейського Союзу: між ідеалізмом і політичним реалізмом // Україна – Європа – Світ: міжнар. зб. наук. пр. (Серія “Історія, міжнародні відносини”). 2015. Вип. 16. С. 44–53.
17. Мельниченко О. А. Теоретичні засади регуляторного впливу держави на трудову міграцію // Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ДокНаукДержУпр, 2010. № 2. С. 125–130.
18. Мельниченко О. А. Управління структурними зрушеннями: підручник. Харків: Оберіг, 2013. 300 с.
19. Миграция населения: трудовая миграция в России. М., 2001. С. 5.
20. Міграція в Україні: факти і цифри. 2-ге вид. Київ: MOM, 2013. 14 с.
21. Музичук О. М. Види та форми контролю за діяльністю міліції//Вісник Харк. нац. ун-ту внутр. справ. 2010. № 2. С. 98–104.
22. Нагорнова О. В. Державне регулювання трудової міграції в умовах ринкової трансформації економіки України автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.00.03 “Економіка та управління національним господарством”. Львів, 2008. 20 с.
23. Ніколайчук М. В. Механізм регулювання міграційних процесів сільського населення: автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.09.01 “Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика”. Львів, 2005. 20 с.
24. Пітюлич М. І. Новітні тенденції розвитку міжнародної трудової міграції та їх наслідки для України // Науковий вісн. Мукачів. держ. ун-ту. (Серія “Економіка”). 2014. Вип. 1. С. 96–100.
25. Пляцко О. Правове регулювання умов праці працівників – мігрантів із країн – членів Європейського Союзу // Evropsky politicky a pravni diskurz. 2015. Vol. 2. Iss. 2. С. 55–61.
26. Порядок проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері: Наказ МВС України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства науки і освіти України від 4 верес. 2013 р. № 850/536/1226. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

27. Решетилова Г. І. Сутність категорій “трудова міграція” й “міграційних рух населення” // Глобальні та національні проблеми економіки. 2014. № 2. С. 999–1003.
28. Риндзак О. Т. Міжнародна економічна інтеграція у системі чинників державної міграційної політики // Глобальні та національні проблеми економіки. 2015. № 3. С. 655–660.
29. Романюк М. Д. Міграції населення України за умов перехідної економіки: методологія і практика регулювання. Львів: Світ, 1999. 290 с.
30. Снігур В. М. Міграційний режим в Україні: автореф. дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Київ, 2011. 18 с.
31. Статистический словарь. М.: Финстатинформ, 1996. 480 с.
32. Столбовий В. М. Регулювання зовнішньої міграції адміністративно-примусовими методами: автореф. дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Київ, 2007. 20 с.
33. Тахтарова К. А. Розвиток трудової міграції в системі міжнародних трудових комунікацій: методол. аспект // Вісник Приазов. держ. техн. ун-ту. (Серія “Економічні науки”). 2015. Вип. 29. С. 37–45.
34. Чайка-Петегрич Л. Б. Розвиток міжнародної міграції трудових ресурсів в Україні: автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.00.02 “Світове господарство і міжнародні економічні відносини”. Київ, 2008. 22 с.
35. Чехович С. Б. Міграційне право України: підручник. Київ: Школа, 2003. 240 с.
36. Шевченко О. М. Удосконалення механізмів державного управління міграційними процесами: дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління”. Донецьк, 2010. 232 с.
37. Шушпанов П. Г. Зовнішня трудова міграція населення регіону: соціально-демографічний аспект (на матеріалах Тернопільської області): автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.00.07 “Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика”. Київ, 2009. 20 с.
38. Юськів Б. М. Глобалізація і трудова міграція в Європі: монографія. Рівне: Видавець О. М. Зень, 2009. С. 9
39. Юськів Б. М. Політичний вимір міжнародної трудової міграції європейських країн у умовах глобального розвитку: автореф. дис. ... д.політ.н.: 23.00.04 “Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку”. Чернівці, 2010. 35 с.
40. International Migration Law: Glossary on Migration / International Organization for Migration. URL: www.iom.int.

Надійшла до редколегії 16.01.2017 р.